



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN CICHOSZ

KKT-4101-02-01/2011

Warszawa, 05 stycznia 2012 r.

Pan  
Sławomir Nowak  
Minister  
Transportu, Budownictwa  
i Gospodarki Morskiej

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Infrastruktury, obecnie Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej<sup>2</sup> (dalej Ministerstwo). Kontrolą objęto działalność Ministerstwa w zakresie bezpieczeństwa cywilnego ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej, w tym zwłaszcza działalność legislacyjną związaną z ochroną lotnictwa cywilnego, w okresie od 2009 r. do października 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**NIK negatywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, działania Ministra związane z dostosowaniem przepisów krajowych w zakresie ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze<sup>3</sup> (dalej Prawo lotnicze) i aktów wykonawczych, do zgodności z regulacjami prawnymi Unii Europejskiej dotyczącymi ochrony lotnictwa cywilnego.**

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm. (j.t.).

<sup>2</sup> Ministerstwo Infrastruktury zniesiono z dniem 18 listopada 2011 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. Nr 250, poz. 1500). Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej utworzono na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dniem 18 listopada 2011 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 250, poz. 1503).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 ze zm.

1. Kontrola wykazała, że Minister - naczelny organ administracji rządowej właściwy w sprawach lotnictwa cywilnego<sup>4</sup> - nie podjął skutecznych działań w celu bezzwłocznego dostosowania polskiego prawa do nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego wynikających z wiążących bezpośrednio aktów prawa Unii Europejskiej.

Ustalenia kontroli wykazały, że w styczniu 2006 r. rozpoczęte zostały prace nad rządowym projektem ustawy zmieniającej ustawę z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze. W ich wyniku, w maju 2009 r. projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów, a w dniu 9 czerwca 2009 r. przekazany do Sejmu RP. W trakcie sejmowych prac nad projektem (maj 2008 r. – kwiecień 2009 r.), rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008<sup>5</sup> (dalej rozporządzenie (WE) 300/2008) oraz rozporządzeniem Komisji (WE) nr 272/2009<sup>6</sup> zostały ustanowione nowe normy ochrony lotnictwa cywilnego. W marcu 2010 r. rozporządzenie Komisji (WE) nr 185/2010 wprowadzało przepisy szczegółowe w tym zakresie<sup>7</sup> (dalej rozporządzenie (WE) 185/2010). Regulacje te obowiązują Polskę od dnia 29 kwietnia 2010 r. Wprowadzenie ww. nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego spowodowało konieczność wniesienia przez Rząd autopoprawki do przekazanego wcześniej Sejmowi RP projektu ustawy zmieniającej ustawę Prawo lotnicze, uwzględniającej te regulacje. Stwierdzono, że prace nad projektem powyższej autopoprawki trwały blisko 6 miesięcy. Po ich zakończeniu, projekt autopoprawki został w dniu 10 grudnia 2009 r. skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Rada Ministrów przyjęła ten projekt w dniu 9 listopada 2010 r., tj. po upływie blisko 1 roku i przekazała go do Sejmu RP w dniu 2 grudnia 2010 r. do dalszego procedowania. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw została uchwalona w dniu 30 czerwca 2011 r.<sup>8</sup> i weszła w życie w dniu 18 września 2011 r. (dalej ustawa zmieniająca Prawo lotnicze).

Izba negatywnie ocenia działania Ministra związane z wydawaniem aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze, uwzględniających nowe uregulowania unijne. Minister prowadził te prace z naruszeniem § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>9</sup>. Stwierdzono bowiem, że projekty ww. aktów wykonawczych nie zostały opracowane w terminach umożliwiających ich wejście w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której miały być wydane. Prace nad tymi aktami trwały równolegle do prac nad zmianą Prawa lotniczego, nie zostały jednak zakończone do czasu jej przyjęcia przez Radę Ministrów i przekazania Sejmowi RP. Nieterminowe ich opracowanie, w tym zwłaszcza przepisów stanowiących podstawę realizacji: Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (dalej KPOLC), Krajowego Programu Kontroli Jakości (dalej (KPKJ) oraz Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego spowodowało, że w krajowym porządku prawnym od dnia 29 kwietnia

<sup>4</sup> Minister właściwy do spraw transportu (b. Minister Infrastruktury, obecnie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego stosownie do przepisu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 ze zm.).

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 (Dz.U.UE.L.2008.97.72 ze zm.), obowiązujące od 29 kwietnia 2010 r.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 272/2009 z dnia 2 kwietnia 2009 r. uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego określone w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U.UE.L.2009.91.7 ze zm.), obowiązujące od 29 kwietnia 2010 r.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 185 /2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.UE.L.2010.55.1 ze zm.), obowiązujące od dnia 29 kwietnia 2010 r.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 170, poz. 1015.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 908. Przepis § 127 tego rozporządzenia stanowi, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydane.

2010 r. obowiązywały równolegle nowe uregulowania unijne oraz przepisy krajowe przyjęte przed wejściem w życie wspomnianych regulacji UE.

Kontrola wykazała, że prace nad dostosowaniem do aktualnego *acquis* przepisów dotyczących krajowych programów ochrony lotnictwa, kontroli jakości i szkolenia przebiegały, jak następuje:

- w odniesieniu do projektu rozporządzenia, stanowiącego podstawę Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego<sup>10</sup>, określającego sposoby realizacji ochrony lotnictwa cywilnego stwierdzono, że wraz z projektem autopoprawki do ustawy zmieniającej Prawo lotnicze, przekazanej w grudniu 2010 r. Sejmowi RP, został dołączony jedynie wstępny projekt nowego rozporządzenia, opracowany przez Urząd Lotnictwa Cywilnego (dalej ULC) przy współpracy z Departamentem Prawnym i Departamentem Lotnictwa Ministerstwa. Prace nad tym rozporządzeniem ULC wznowił w lutym 2011 r. i prowadził je do czasu przekazania go Ministerstwu w dniu 1 kwietnia 2011 r.<sup>11</sup>. Departament Prawny Ministerstwa, po uzgodnieniach wewnętrznych, przekazał ten projekt w dniu 13 kwietnia 2011 r.<sup>12</sup> do uzgodnień międzyresortowych, które zakończyły się w dniu 20 maja 2011 r. Po przeprowadzeniu w siedzibie Ministerstwa w dniu 2 czerwca 2011 r. konferencji uzgodnieniowej z udziałem podmiotów, które zgłosiły uwagi, ULC kontynuował prace nad jego treścią. W połowie września 2011 r., ULC z inicjatywy Departamentu Prawnego Ministerstwa, skierował projekt rozporządzenia do ponownych konsultacji społecznych<sup>13</sup>. Przyczyną tego była m.in. konieczność dostosowania przepisów projektu rozporządzenia do postanowień zawartych w nowouchwalonej ustawie Prawo lotnicze. W dniu 28 września 2011 r. Minister przekazał projekt rozporządzenia ponownie do uzgodnień międzyresortowych<sup>14</sup>. Prace nad jego ostateczną wersją nie zostały sfinalizowane do dnia zakończenia kontroli (30 października 2011 r.). W rezultacie nadal obowiązywały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa<sup>15</sup>.

- w odniesieniu do projektu rozporządzenia, stanowiącego podstawę Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego<sup>16</sup> stwierdzono, że do sierpnia 2010 r. prace nad tym projektem prowadzone były przez ULC. W dniu 20 sierpnia 2010 r. Prezes ULC przekazał do Departamentu Lotnictwa Ministerstwa materiały informacyjne na temat projektu zmian rozporządzenia w sprawie KPKJ<sup>17</sup>. Sekretarz Stanu w Ministerstwie, odpowiedzialny za sprawy lotnictwa cywilnego, w dniu 24 września 2010 r. polecił Prezesowi ULC przyśpieszenie prac nad ww. projektem<sup>18</sup>. Prezes ULC, tłumacząc wydłużenie procesu opracowania projektu tego rozporządzenia dużą złożonością zagadnień w nim ujętych i ograniczonymi zasobami kadrowymi ULC poinformował Ministerstwo, że

<sup>10</sup> Art. 187 Prawa lotniczego, zmieniony art. 1 pkt 125 ustawy zmieniającej Prawo lotnicze, w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r. stanowi, że „Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych ustala, po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego, Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego, określający sposoby realizacji ochrony lotnictwa cywilnego (...) z uwzględnieniem przepisów międzynarodowych oraz przepisów Unii Europejskiej dotyczących zasad ochrony lotnictwa cywilnego”.

<sup>11</sup> Pismo ULC-LEP-1/0230-0010/03/10.

<sup>12</sup> Pismo ULC-LEP-1/0230-0010/07/10.

<sup>13</sup> Pismo ULC-LEP-1/0730-0010/03/10.

<sup>14</sup> Pismo ML-21-020-135/11.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 116, poz. 803 ze zm.

<sup>16</sup> Art. 189 ust. 2 Prawa lotniczego, zmieniony art. 1 pkt 128 ustawy zmieniającej Prawo lotnicze, w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r. stanowi, że „Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, Krajowy Program Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa (...) z uwzględnieniem przepisów Unii Europejskiej w zakresie specyfikacji dla krajowych programów kontroli jakości w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego”.

<sup>17</sup> Pismo ULC-LBP/0730-0005/06/10.

<sup>18</sup> Pismo TL-4/2MF-0781-6/10.

konsultacje społeczne i uzgodnienia wewnętrzne ULC powinien zakończyć w lutym 2011 r.<sup>19</sup>. Planowane na dzień 23 marca 2011 r. posiedzenie Kierownictwa Ministerstwa w sprawie założeń do zmiany obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego<sup>20</sup> nie odbyło się z powodu przekazania przez ULC niekompletnych materiałów<sup>21</sup>. Z ustaleń kontroli wynika, że prace nad projektem tego aktu były prowadzone przez ULC do dnia zakończenia niniejszej kontroli bez zaangażowania Departamentu Prawnego Ministerstwa. W rezultacie nadal obowiązywały przepisy powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego<sup>22</sup>.

- w odniesieniu do projektu rozporządzenia, stanowiącego podstawę Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego<sup>23</sup>, stwierdzono, że Ministerstwo nie prowadziło prac nad opracowaniem projektu stosownego rozporządzenia, ujmującego kompleksowo nowe uregulowania unijne w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. W rezultacie nadal obowiązywały przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego<sup>24</sup>. Ministerstwo nie dysponowało materiałami wskazującymi na stan prac nad dostosowaniem tego rozporządzenia do prawa unijnego.

- w odniesieniu do projektu rozporządzenia określającego szczegółowe wymagania dotyczące programów ochrony<sup>25</sup> stwierdzono, że ULC podjął działania w celu opracowania projektu zmiany obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego<sup>26</sup>. Zmiany te miały na celu głównie uwzględnienie podmiotów posiadających status zarejestrowanego agenta<sup>27</sup> w katalogu podmiotów, które są obowiązane do opracowania i wprowadzenia do stosowania programów ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji. Działania te podyktowane były m.in. wpływem licznych wniosków podmiotów chcących świadczyć usługę zarejestrowanego agenta. Projekt zmiany rozporządzenia, po dokonaniu konsultacji społecznych, został przez ULC przesłany do Ministerstwa w dniu 26 października 2010 r.<sup>28</sup>, w celu dalszego procedowania. W dniu 4 lutego 2011 r., Minister przekazał ww. projekt do uzgodnień międzyresortowych<sup>29</sup>. Blisko siedem miesięcy później, w dniu 28 lipca 2011 r., Minister wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego<sup>30</sup>, z mocą obowiązywania od dnia 31 sierpnia 2011 r. Przyczyną długotrwałego procesu wydania powyższego rozporządzenia była rozbieżność

<sup>19</sup> Pismo ULC-LEP-1/0230-0020/01/10.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 25, poz. 208.

<sup>21</sup> Pismo TL-4/2mf-0780-34/11.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 25, poz. 208.

<sup>23</sup> Art. 189 ust. 3 Prawa lotniczego, zmieniony art. 1 pkt 128 ustawy zmieniającej Prawo lotnicze, w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r. stanowi, że „Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, Krajowy Program Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (...) mając na uwadze przepisy Unii Europejskiej w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego”.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 122, poz. 1011.

<sup>25</sup> Art. 189 ust. 1 Prawa lotniczego, zmieniony art. 1 pkt 128 ustawy zmieniającej Prawo lotnicze, w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r. stanowi, że „Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, z uwzględnieniem przepisów międzynarodowych oraz Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego, o którym mowa w art. 187, a także biorąc pod uwagę rodzaje lotnisk, szczegółowe wymagania dotyczące programów ochrony, o których mowa w art. 188”.

<sup>26</sup> Dz. Nr 168, poz. 1638.

<sup>27</sup> Art. 3 pkt 26 rozporządzenia (WE) 300/2008 stanowi, że „zarejestrowany agent” to przewoźnik lotniczy, agent, spedytor lub inny podmiot zapewniający kontrole w zakresie ochrony w odniesieniu do ładunku lub poczty.

<sup>28</sup> Pismo ULC-LEP-1/0230-0014/02/10.

<sup>29</sup> Pismo ML-2f-020-25/11.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. z 2011 r., Nr 168, poz. 1009).

stanowisk Ministerstwa i Rządowego Centrum Legislacji co do możliwości i celowości wydania projektowanego rozporządzenia.

2. Kontrola wykazała, że długotrwałe prace nad dostosowaniem przepisów krajowych w zakresie Prawa lotniczego do przepisów unijnych spowodowały, że Komisja Europejska w wyniku nierealizowania obowiązków określonych w przepisach rozporządzenia (WE) 300/2008, podjęła wobec Polski następujące działania:

- Pismem z dnia 1 października 2010 r. (sygn. SG(2010)D/14980) skierowała zarzuty formalne w związku z podejrzeniem niedopełnienia przez Polskę zobowiązań wynikających z przepisów art. 4 ust. 5 i art. 11 rozporządzenia (WE) 300/2008<sup>31</sup>, poprzez niestosowanie w odniesieniu do 42 małych portów lotniczych w Rzeczypospolitej Polskiej wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa lub alternatywnych krajowych środków krajowych środków ochrony oraz wyłączenia tych portów lotniczych z działań związanych z kontrolą jakości, służących zapewnieniu prawidłowego stosowania wspólnych podstawowych norm (nr naruszenia 2010/2107). Pismem z dnia 29 listopada 2010 r. władze polskie poinformowały Komisję, iż nie zgadzają się z jej stanowiskiem, zawartym w powyższych zarzutach formalnych. W uzasadnieniu strona polska podała, że 42 małe porty lotnicze nie wchodziły w zakres definicji portu lotniczego sformułowanego w rozporządzeniu (WE) 2320/2002<sup>32</sup>, zaś w rozporządzeniu (WE) 300/2008 oraz jego aktach wykonawczych brak było tej definicji. Odwołała się również do protokołu z 51 posiedzenia Komitetu Ochrony Lotnictwa Cywilnego, według treści którego, w związku z brakiem powyższej definicji państwa członkowskie Unii powinny same określić, które miejsca są portami lotniczymi i w pełni podlegają wymogom rozporządzenia (WE) 300/2008.

W dniu 17 lutego 2011 r. Komisja Europejska skierowała do Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE, na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, uzasadnioną opinię dotyczącą niestosowania w odniesieniu do 42 „małych portów lotniczych” w Polsce, wspólnych podstawowych norm w zakresie ochrony lotnictwa lub alternatywnych środków ochrony poprzez wyłączenie tych portów z działań związanych z krajową kontrolą jakości. Według tej opinii, Komisja nie zgodziła się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Polskę w odpowiedzi Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 2010 r., stwierdzając iż rozporządzenie (WE) 300/2008 stosuje się do wszystkich publicznych i prywatnych portów lotniczych. Komisja zwróciła się do Polski, o podjęcie środków wymaganych do zastosowania się do niniejszej uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania, tj. do dnia 17 kwietnia 2011 r. W odpowiedzi z kwietnia 2011 r. Ministerstwo poinformowało Komisję o podjętych działaniach zmierzających do wdrożenia rozwiązań prawnych, obejmujących m.in. powyższą tematykę, w ramach nowego KPOLC, do końca kwietnia 2011 r. Jak wynika z ustaleń kontroli, termin ten nie został dotrzymany przez Ministra – (o czym napisano w punkcie 1 niniejszego wystąpienia).

- Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu – DG MOVE), pismem z dnia 12 września 2011 r. (nr 2104/11/MOVE), umieszczonym w systemie EU-PILOT, zwróciła Polsce uwagę na niewypełnienie obowiązku opracowania programu ochrony lotnictwa cywilnego, wymaganego przepisem art.

<sup>31</sup> Art. 4 ust. 5 rozporządzenia (WE) 300/2008 stanowi, że „Państwa członkowskie zapewniają na swoim terytorium stosowanie wspólnych podstawowych norm, o których mowa w ust. 1. W przypadku gdy państwo członkowskie ma powody sądzić, że poziom ochrony lotnictwa został zagrożony przez naruszenie ochrony, zapewnia ono podjęcie odpowiedniego i szybkiego działania w celu naprawienia tego naruszenia i zapewnienia ciągłej ochrony lotnictwa cywilnego”; art. 11 ust. 1 stanowi, że „Każde państwo członkowskie sporządza, stosuje i utrzymuje w mocy krajowy program kontroli jakości. Program ten umożliwia państwu członkowskiemu sprawdzanie jakości ochrony lotnictwa cywilnego w celu monitorowania przestrzegania zarówno niniejszego rozporządzenia, jak i krajowego programu ochrony lotnictwa cywilnego”.

<sup>32</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.UE.L2002.355.1, Dz.U.UE-sp.07-7-181, ze zm.).

10 rozporządzenia (WE) 300/2008<sup>33</sup> i poinformowała, iż oczekuje na zaktualizowany program do dnia 30 września 2011 r. Pismem tym Komisja Europejska, wskazując na nieprzyjęcie przez Polskę uaktualnionego KPOLC, zaprosiła polskie władze do przyjęcia i przedłożenia tego programu w ww. terminie – z zastrzeżeniem, iż brak tego dokumentu spowoduje podjęcie przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia prawa unijnego. Prezes ULC pismem z dnia 30 września 2011 r.<sup>34</sup> poinformował Sekretarza Stanu w Ministerstwie, odpowiedzialnego za sprawy lotnictwa cywilnego, że w dniach 28-29 września 2011 r. w Brukseli odbyło się kolejne posiedzenie Komitetu ds. Ochrony Lotnictwa Cywilnego (DG MOVE), podczas którego przedstawiciele Komisji Europejskiej przekazali informację na temat konieczności pilnego dostarczenia przez stronę polską informacji na temat stanu prac nad wdrożeniem KPOLC. Według treści tego pisma, Komisja była zainteresowana postępem krajowych prac nad objęciem wymogami ochrony tzw. „małych portów lotniczych”, celem zakończenia prowadzonego obecnie postępowania przeciwko Polsce. Prezes ULC poinformował ww. Sekretarza Stanu, że Komisja zamierza w dniu 3 października 2011 r. wszcząć dalsze kroki prawne w ramach prowadzonego postępowania przeciwko Polsce, w związku z nieotrzymaniem od Polski informacji na temat wdrożenia nowego KPOLC. Departament Prawny Ministerstwa pismem z dnia 30 września 2011 r.<sup>35</sup> poinformował Komisję Europejską (DG MOVE) m.in. o tym, iż zakończenie prac legislacyjnych związanych z wdrożeniem nowego KPOLC planowane jest na listopad 2011 r. W odpowiedzi na ww. pismo, Komisja Europejska w dniu 20 października 2011 r. zamieściła w systemie EU-Pilot informację, zgodnie z którą Komisja oczekuje przyjętej wersji nowego KPOLC najpóźniej w dniu 25 listopada 2011 r., pod rygorem wzięcia pod uwagę możliwości niezwłocznego rozpoczęcia postępowania przeciwko naruszeniu prawa unijnego<sup>36</sup>.

**3. W ocenie NIK, nadzór Ministra nad działalnością Prezesa ULC w zakresie wykonywania przez niego zadań związanych z ochroną lotnictwa cywilnego, określonych w powołanych wyżej programach rządowych, był niewystarczający.**

Zgodnie z § 32 ust. 3 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury<sup>37</sup>, sprawy nadzoru Ministra nad Prezesem ULC prowadził Departament Lotnictwa. Nadzór ten, w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, prowadzony był głównie poprzez:

- wymianę korespondencji z Prezesem ULC, głównie w zakresie postępu prac nad dostosowaniem krajowych programów: ochrony lotnictwa cywilnego, kontroli jakości ochrony w lotnictwie cywilnym oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, do nowych norm unijnych, które obowiązywały Polskę od dnia 29 kwietnia 2010 r.;
- wykorzystywanie wyników prac Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego<sup>38</sup>, dokumentowanych w protokołach z posiedzeń tego organu;
- przyjmowanie sprawozdań z działalności Urzędu Lotnictwa Cywilnego, składanych corocznie Ministrowi przez Prezesa ULC, stosownie do przepisu art. 21 ust. 3 Prawa lotniczego.

<sup>33</sup> Art. 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) 300/2008 stanowi, że „Każde państwo członkowskie sporządza, stosuje i utrzymuje w mocy krajowy program ochrony lotnictwa cywilnego. Program ten określa obowiązki w zakresie wdrażania wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4, i opisuje środki wymagane w tym celu przez operatorów i podmioty”.

<sup>34</sup> Pismo ULC-LOB-1/0730-0007/01/11.

<sup>35</sup> Pismo ML-4mp-0822-79/11.

<sup>36</sup> Według treści pisma Departamentu Prawnego Ministerstwa nr ML-4mp-0731-2/11 z dnia 26 października 2011 r., skierowanego do kontrolerów NIK.

<sup>37</sup> Zarządzenie nr 35 Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. Ml z 2009 r., Nr 15, poz. 53). Regulamin uchylony z dniem 8 października 2011 r. zarządzeniem nr 39 Ministra Infrastruktury z dnia 28 września 2011 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministra Infrastruktury (Dz. Urz. Ml z 2011 r., Nr 11, poz. 55).

<sup>38</sup> Rada Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego jest organem opiniodawczo-doradczym, działającym przy ministrze właściwym do spraw transportu (art. 19 ust. 1 Prawa lotniczego).

Szczegółowy tryb nadzoru nad działalnością Prezesa ULC wykonywanego przez komórki organizacyjne Ministerstwa, w tym przede wszystkim przez Departament Lotnictwa, Minister określił w piśmie zatwierdzonym w dniu 11 sierpnia 2008 r.

Wyniki kontroli wykazały, że Minister nie egzekwował w pełni realizacji postanowień ustalonego przez siebie trybu nadzoru. Kontrola wykazała bowiem, że Departament Lotnictwa, mimo określonego w powyższym piśmie obowiązku przedkładania Ministrowi corocznych informacji o wynikach nadzoru nad działalnością ULC, przedłożył w październiku 2011 r. taką informację, obejmującą łącznie lata 2009 i 2010. Stwierdzono ponadto, że Departament ten nie dopilnował złożenia przez Prezesa ULC sprawozdania z działalności za 2008 r., w wyniku czego Prezes ULC złożył sprawozdanie obejmujące łącznie działalność w latach 2008 i 2009. Departament Lotnictwa nie realizował również, w okresie objętym kontrolą, określonego powyższym trybem nadzoru obowiązku sporządzania opinii do sprawozdań z działalności, składanych przez Prezesa ULC. Podkreślenia wymaga, że w ww. informacji o wynikach nadzoru nad działalnością ULC, Departament Lotnictwa powieścił jedynie dane o liczbie przeprowadzonych przez ULC audytów i inspekcji, obejmujących zagadnienia ochrony lotnictwa cywilnego, przekazane przez Prezesa ULC w sprawozdaniach rocznych.

Podstawową przyczyną niewystarczającego nadzoru nad działalnością Prezesa ULC w obszarze objętym kontrolą, była nieadekwatna do zakresu realizowanych zadań obsada kadrowa Departamentu Lotnictwa, a także brak stabilności w obsadzie stanowiska Dyrektora tego departamentu. Kontrola wykazała m.in., że w okresie objętym kontrolą nie zostały obsadzone stanowiska ds. nadzoru nad Prezesem ULC oraz ds. ochrony lotnictwa cywilnego, a funkcję kierującego tym Departamentem sprawowały kolejno cztery osoby.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Pilne zakończenie prac nad opracowaniem aktów wykonawczych do znowelizowanego Prawa lotniczego, w tym ustanawiających krajowe programy: ochrony lotnictwa cywilnego, kontroli jakości i szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, uwzględniających nowe normy unijne w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli działając na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.



